

LIBRO HOMENAJE DEL ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL POR LOS

100 años de la Facultad de Derecho de la
Pontificia Universidad Católica del Perú

César Landa (editor)

Capítulo 4

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
DERECHO

CENTRO DE
INVESTIGACIÓN,
CAPACITACIÓN Y
ASESORÍA JURÍDICA (CICAJ)



PUCP

LIBRO HOMENAJE DEL ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL POR LOS

100 años de la Facultad de Derecho de la
Pontificia Universidad Católica del Perú

LIBRO HOMENAJE DEL ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL POR LOS

100 años de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
DERECHO

CENTRO DE
INVESTIGACIÓN,
CAPACITACIÓN Y
ASESORÍA JURÍDICA (CICAJ)



PUCP

Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD)

Jefe del DAD

Iván Meini Méndez

Director del CICAJ-DAD

David Lovatón Palacios

Consejo Directivo del CICAJ

Leysser León Hilario

Betzabé Marciani Burgos

Iván Meini Méndez

Equipo de Trabajo

Rita Del Pilar Zafra Ramos

Carlos Carbonell Rodríguez

Jackeline Fegale Polo

Ximena Vinatea Sifuentes

Enzo Dunayevich Morales

Larissa Donayre Serpa

Genesis Mendoza Lazo

Libro homenaje del Área de derecho constitucional por los 100 años de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú
César Landa (editor)

Imagen de cubierta: Justicia/www.freepik.es

Primera edición: Octubre 2019

Tiraje: 500 ejemplares

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento Académico de Derecho
Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú
Teléfono: (51-1) 626-2000, anexos 4930 y 4901
<http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/>

Corrección de estilo: Thaïs Luksic y Mercedes Dioses

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
tareagrafica@tareagrafica.com
Teléf.: (51-1) 332-3229
Octubre 2019

Derechos reservados. Se permite la reproducción total o parcial de los textos con permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-16064
ISBN: 978-612-47151-6-7

Impreso en el Perú - Printed in Peru

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS MUJERES: PERSPECTIVAS DE GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES¹

Elena C. Alvites²

Introducción

De acuerdo con el Objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Estado peruano está comprometido a garantizar la educación inclusiva y equitativa de calidad, que promueva oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas (PNUD, 2017, p. 7). De ahí que para el año 2030 se haya previsto como meta que las niñas, niños y adolescentes deban, sin discriminación alguna, acceder y permanecer no menos de nueve años en un sistema educativo de carácter público, obligatorio, gratuito y de calidad en donde adquieran aprendizajes pertinentes (UNESCO, 2017, pp. 11-12).

Dicha meta tiene especial relación con la plena satisfacción del derecho a la educación; en particular, en el caso de las niñas, adolescentes y mujeres del país, dada su condición de grupo en situación de vulnerabilidad (Corte IDH, Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, 2010, párr.185) y la incidencia que tiene la educación en la construcción de la autonomía de las mujeres (Nery da Silva y García Masson, 2015, p. 197).

Asimismo, el artículo 13.º de Constitución peruana reconoce que la finalidad de la educación es el desarrollo integral de la persona, mientras que el artículo 14.º refirma el papel de la educación en el desarrollo de las personas, y ordena que la educación promueva el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Asimismo, el artículo 16.º establece obligaciones que deben

1 La versión preliminar de este trabajo fue expuesta en la III Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales, llevadas a cabo entre el 2 y el 4 de octubre de 2018 en la Pontificia Universidad Católica del Perú y forma parte de sus actas publicadas, mientras que una versión resumida forma parte de las ponencias de las V Jornadas Latinoamericanas de Derechos Fundamentales, realizadas entre el 16 y 18 de octubre de 2018 en el Centro de Estudios Constitucionales de Chile de la Universidad de Talca. En ambos eventos recibí comentarios y sugerencias que han permitido enriquecer este trabajo. El presente trabajo emplea parcialmente los siguientes textos de la autora: “Protección constitucional de la educación en Perú” (2017), “La discriminación de género en el disfrute de derechos sociales: las brechas por superar para alcanzar la igualdad” (2015), “Perspectivas constitucionales sobre el derecho fundamental a la educación” (2010), “Descentralización y derechos sociales: reflexionando en torno a la satisfacción del derecho a la educación en el marco del proceso de descentralización” (2015).

2 Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, es profesora ordinaria principal del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Docente investigadora del Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales (GIDCYDEF) y del Grupo de Investigación Derecho, Género y Sexualidad (DEGESE), reconocidos por el vicerrectorado de Investigación de la PUCP.

concretarse en el diseño de políticas públicas educativas, en particular, la obligación de que “nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas”. De esa forma, se establece la relación que existe en la concretización del derecho a la educación y el cumplimiento del mandato de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 2.º inciso 2 de la Constitución, así como en los dispositivos 1.1 y 24.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese marco, este trabajo dará cuenta de cómo la Constitución peruana, los tratados internacionales sobre derechos humanos, y las interpretaciones que de ellos realizan los órganos encargados, como la Corte Interamericana de Derecho Humanos (Corte IDH) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité), vinculan especialmente los mandatos normativos sobre el derecho fundamental a la educación y el principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, persigue demostrar cómo la concretización de dichos mandatos normativos en relación con las mujeres, como grupo en situación de vulnerabilidad, requiere de interpretaciones que incorporen los enfoques de género e interseccionalidad en el análisis de las diferentes dimensiones que componen el derecho a la educación, y las obligaciones que le corresponden al Estado. Con esa finalidad también se presentarán, en relación con cada uno de los elementos que conforman el derecho a la educación, las estadísticas oficiales existentes desde el año 2007 al 2017 sobre acceso, permanencia y cobertura del servicio educativo en el Perú, para ser leídas desde una perspectiva de género e interseccional.

El Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación, Enfoques de Género e Interseccionalidad

El origen del derecho-principio de igualdad ante la ley se ancla en el estado liberal de derecho, siendo entendido como el reconocimiento de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos. Ciertamente, en su origen no fue precepto normativo de carácter universal, aunque en su momento sí fue un precepto rupturista con un pasado de privilegios de la sociedad estamental y la afirmación del nuevo régimen burgués (Rodríguez-Piñero, 1986, p. 19). Las características de abstracción y generalidad de la ley fueron las que se atribuyeron a esta primera formulación de la igualdad (Jiménez Glück, 2004, p. 29), invisibilizando las desigualdades sociales, económicas y otras de diversa índole existentes en las sociedades.

Las transformaciones socioeconómicas, que propiciaron el surgimiento del constitucionalismo social y la adopción de la fórmula de estado social y democrático, tornaron insuficiente el sentido formal del derecho a la igualdad. Esta insuficiencia fue puesta de manifiesto por el constitucionalismo social, que modificó su contenido y lo erigió en uno de los principios rectores de la organización del estado social y democrático, al que debían vincularse las actuaciones de todas las entidades del Estado. De esa forma, el contenido formal del mandato de igualdad formal fue complementado con una concepción material destinada a la generación de igualdad de oportunidades y la proscripción de la discriminación en el ejercicio de los demás derechos fundamentales (Jiménez Glück, 2004, p. 307). Así, ahora, en el marco del Estado constitucional y democrático, el alcance de la igualdad jurídica adquiere la dimensión de derecho y, a la vez, de principio; como derecho fundamental protege, al menos, tres posiciones *iusfundamentales*: i) el derecho al trato igual, siempre que no exista un motivo razonable y proporcional para exigir un trato diferente; ii) el derecho a la igualdad

de oportunidades, y; iii) la proscripción de la discriminación en el ejercicio y satisfacción de los derechos fundamentales. Como principio, la igualdad y no discriminación establece un mandato general de protección que se proyecta a todo el ordenamiento jurídico.

En ese marco, la Constitución peruana establece que el Perú es una república social y democrática, y reconoce en su artículo 2.º inciso 2, que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. Es decir, reconoce el derecho de toda persona a ser tratada igual, siempre que no medie una razón objetiva y razonable que exija un tratamiento jurídico diferenciado; por lo que el Tribunal Constitucional (TC) ha señalado “que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables” (STC 0048-2004-PI/TC, F.J. 61).

En dicho artículo constitucional también se proscribiera la discriminación, entendida como la proscripción de dar tratamiento jurídico diferenciado sobre la base de una serie de criterios y circunstancias que históricamente han mantenido a determinados grupos de personas en una situación de marginación en el ejercicio de sus derechos³. De esa forma, se reconoce a la igualdad y no discriminación como un derecho fundamental, pero también como un principio rector del estado constitucional y democrático, lo que obliga al Estado a respetar la igualdad de trato, pero también a promover la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos fundamentales, a través de la adopción de acciones destinadas a garantizar la equidad. El TC también lo ha entendido en sentido similar al afirmar que “enfocar la interpretación del derecho a la igualdad desde una faz estrictamente liberal, supondría reducir la protección constitucional del principio de igualdad a un contenido meramente formal. [...] En tal sentido, debe reconocerse también una vinculación positiva del legislador a los derechos fundamentales, de forma tal que la ley esté llamada a revertir las condiciones de desigualdad o, lo que es lo mismo, a reponer las condiciones de igualdad de las que la realidad social pudiera estarse desvinculando, en desmedro de las aspiraciones constitucionales” (Tribunal Constitucional, 2003a, F. J. 11. En sentido similar: Tribunal Constitucional, 2003b, F. J. 15; 2006, F. J. 2; 2014, FF. JJ. 5-6).

El cumplimiento del principio de igualdad, en ese aspecto, demanda la adopción de medidas que tengan en cuenta “una diferente consideración de los sujetos frente a la ley, en el sentido de que determinadas categorías de sujetos pueden recibir de la ley un tratamiento diferenciado o preferente, en vista a la consecución de particulares finalidades —valores— de justicia social” (Baldassarre, 1994, p. 28). Vale decir, exige una conducta activa por parte del Estado, obligándosele

3 De acuerdo con el artículo 1.º de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, la discriminación contra la mujer constituye “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Esta convención fue ratificada por el Perú el 13 de setiembre de 1982.

a orientar su actuación a la consecución de la igualdad entre los individuos que forman parte de la comunidad (Prieto Sanchís, 1998, pp. 81ss). De esa manera, la igualdad como principio cobra especial trascendencia para los grupos o colectivos en situación de vulnerabilidad, en el ejercicio y realización de sus derechos fundamentales, como sucede con las mujeres, las personas con discapacidad, los niños y las niñas, los afrodescendientes, la población LGTBI, los pueblos indígenas, las personas en condiciones de pobreza, entre otros grupos de personas, puesto que la vulnerabilidad, aunque pueda ser parte de la condición humana, tiene, sin duda, una dimensión particular que está condicionada por la realidad social e institucional, por el entorno que permite o no el acceso a ciertos bienes —materiales e inmateriales— que poseemos o podemos controlar (Morondo Taramundi, 2016, pp. 211-214).

La Corte IDH, en atención a las circunstancias de cada caso, ha identificado a algunos de esos colectivos como grupo en situación de vulnerabilidad, considerando que el Estado se “encuentra especialmente obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginación y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio” de derecho, conforme al principio de igualdad (Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, 2010, párr. 205). En el ordenamiento peruano, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH)⁴ tiene un lineamiento o eje estratégico de intervención para el diseño y ejecución de políticas a favor de dichos grupos, a los que denomina de especial protección, y que sigue la propuesta de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Este dispositivo identifica a estos grupos como aquellos en los que las personas “no necesariamente han establecido relaciones directas entre sí, pero que están vinculadas por una situación de potencial o real afectación a sus derechos, lo que puede conllevar: i) su sometimiento a un estado de vulnerabilidad temporal o permanente; ii) la necesidad de que se asegure su existencia o la preservación inmediata de su integridad física y mental a través de medidas institucionales; y iii) la sujeción a condiciones de trato desigual y discriminatorio que es resultado del ejercicio de un fenómeno de abuso de poder que puede llegar a considerarse ‘normalizado’ socialmente” (PNDH, 2018, p. 57).

En esa línea, para el caso de las mujeres, como grupo que suele enfrentar circunstancias que les sitúan en condición de vulnerabilidad, este redimensionamiento del derecho-principio de igualdad y no discriminación, como mandato de protección que supera la dimensión individual de la igualdad formal, le brinda una mayor oportunidad de protección, puesto que ampliará “su significado hasta dar cabida en el mismo a la idea de opresión intergrupala [...] basada en categorías analíticas o sistémicas entre las que el sexo-género ocupa un papel determinante” (Barréres y Morondo, 2011, p. 17). Así, no solo comprenderá la proscripción de la discriminación, sino que impondrá al Estado la obligación de adoptar acciones de protección reforzada, para que las mujeres puedan ejercer libre e igualmente sus derechos, requiriendo incluso “fórmulas de desigualdad normativa a fin de eliminar las consecuencias desfavorables que derivan de las diferencias de hecho” (CEPAL 2, 2014, p. 105).

El contenido del derecho a la igualdad y a la no discriminación impone al Estado la obligación de adoptar acciones destinadas a remover los obstáculos de la realidad que impiden, por ejemplo, que tanto hombres como mujeres vean realizados sus derechos de igual forma

4 Decreto Supremo N.º 002-2018-JUS del 30 de enero de 2018.

o que ostenten el mismo estatus jurídico y social⁵. Para el caso de las mujeres, la realización del derecho-principio de igualdad en relación con el ejercicio de sus derechos fundamentales requiere ser complementado con el enfoque de género, puesto que esta categoría nos remite a la realidad y nos permite explicar de mejor manera las atribuciones, exigencias o imposiciones sociales que se articulan en torno al sexo, el cuerpo y la sexualidad de los individuos, y que ha permitido históricamente situar a las mujeres, en situaciones de vulnerabilidad.

En efecto, el cabal cumplimiento del mandato de igualdad y no discriminación debe considerar el enfoque de género para alcanzar su objetivo de eliminar las barreras de la realidad que obstaculizan el ejercicio de derechos por parte de las mujeres. Los mandatos normativos sobre el igual ejercicio y satisfacción de los derechos fundamentales, no se atendería si se dejara de lado que la discriminación contra la mujer obedece a construcciones sociales que han generado tratamientos e imposiciones diferenciados e inequitativos entre hombres y mujeres, los mismos que han sido tolerados y, en el peor de los casos, reforzados por el sistema jurídico. En esa medida, la consideración del enfoque de género en la interpretación y aplicación del derecho supone considerar los aportes provenientes de las ciencias sociales en las que claramente se explica que “los géneros constituyen una emanación de posiciones en una estructura abstracta de relaciones fijada por la experiencia humana acumulada en un tiempo muy largo, que [...] impone al mundo una ordenación jerárquica y contiene la simiente de las relaciones de poder en la sociedad. Los géneros constituirían [...] en caracterizaciones secundarias con los rasgos del hombre y la mujer o con los gestos de la masculinidad y la femineidad” (Segato, 2003, p. 57).

La interpretación y aplicación de las normas en el Estado constitucional no pueden ser ajenas a la estructura social y, por ende, a las prácticas que históricamente han impactado negativamente en el estatus jurídico de las mujeres, y en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Los avances normativos, en cuanto al reconocimiento de derechos, no dan cuenta sobre el carácter igualitario de una sociedad; por el contrario, la realización de los derechos fundamentales demanda que el ámbito normativo, es decir, aquella realidad en la que van a ser aplicadas las normas (Hesse, 1992, pp. 40-44), sea tomado en cuenta. Así, en el caso de las mujeres, el ámbito normativo nos remite a las relaciones existentes entre hombres y mujeres en la sociedad, en donde lo observable “es el mayor o menor grado de opresión de la mujer, el mayor o menor grado de sufrimiento, el mayor o menor grado de autodeterminación, el mayor o menor grado de oportunidades, de libertad, etc., mas no de igualdad, pues esta pertenece al dominio de la estructura, y la estructura que organiza los símbolos, confiriéndoles sentido, no es del orden de lo perceptible” (Segato, 2003, p. 56). Dicho de otro modo, la afirmación jurídica de la igualdad y la política pública destinada a generar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, debe “contemplar las diferentes condiciones iniciales entre hombres y mujeres en cuanto a socialización, la historia de acumulación masculina del poder, el mantenimiento de la división sexual del trabajo y patrones socioculturales

5 Particularmente, los diferentes artículos de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que obliga a los Estados partes a adoptar medidas contra la discriminación, así como aquellas que sean apropiadas para asegurar su pleno desarrollo, el ejercicio y goce de sus derechos y las libertades fundamentales e, incluso, aquellas medidas destinadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos.

discriminatorios. [...] pues las desigualdades de género están enquistadas en relaciones de poder desde el ámbito de la política hasta el doméstico” (CEPAL, 2014, p. 105).

La práctica del derecho se inserta en una comunidad política que forma parte de un modelo mayor de discriminación o desigualdad estructural, como son las relaciones desiguales de género en las que la “subordinación de la mujer no depende esencialmente de las discriminaciones concretas, particulares, sino de la discriminación estructural que representa la articulación de un modelo global cultural, sociopolítico y normativo patriarcal, tal como ratifica la historia y la tradición, es decir, tal como garantiza la proclamación universal de un único modelo de razón que es la razón masculina” (Suárez Llanos, 2002, p. 62). De ahí que sea correcto afirmar que la situación de vulnerabilidad de las mujeres en cuanto al ejercicio de sus derechos no solo es un problema jurídico, sino también un problema actual que reclama más del derecho y su interpretación. Esta afirmación no busca negar lo avanzado en términos normativos, en cuanto al reconocimiento y protección de la igualdad, la proscripción de la discriminación y la adopción de acciones destinadas a la protección específica de los derechos de las mujeres, pero sí evidenciar lo que falta transitar en relación con la real protección de sus derechos fundamentales.

Ahora bien, para avanzar en la realización del derecho-principio de igualdad y no discriminación, además del enfoque de género, es imprescindible considerar también el enfoque de interseccionalidad, dado que la injusta desigualdad que afecta a las mujeres en el ejercicio de sus derechos se profundiza si tomamos en consideración variables como la edad, la condición ética, la situación de pobreza, entre otros factores que evidencian la necesidad de una mirada interseccional de la situación de desigualdad de las mujeres. Vale decir, considerar “aquellas situaciones en las que dos o más factores o rasgos de discriminación interactúan simultáneamente produciendo una forma específica de discriminación” (Rey Martínez, 2017, p. 143), lo que nos permitirá observar que no solo es un tipo específico de discriminación, sino tal vez una más grave, pues nos sitúa frente a la concurrencia de dos o más razones de exclusión histórica, que incide directamente en la dignidad humana. Como apunta el derecho antidiscriminatorio, el análisis de la igualdad y no discriminación de la mujer, desde el enfoque interseccional, también debe tomar en consideración la “realidad social de la que parten estos grupos, así como el impacto de las normas y los efectos de las políticas sobre los mismos; y debe ir necesariamente más allá de una interpretación formalista de la igualdad” (Añon, 2013, pp. 129-131). No se trata de una suma de causas, sino de identidades que se intersectan y que sitúan a un grupo de personas en mayor situación de vulnerabilidad, como primigeniamente lo advirtió Kimberlé Crenshaw en sus trabajos sobre la situación que padecían las mujeres negras en Estados Unidos en atención a las variables intersectas de género, raza y condición económica (Crenshaw, 1989, p. 150ss).

El análisis interseccional pone en evidencia cómo, al interior de un colectivo en situación de vulnerabilidad, la relación entre las variables raza/etnia, género, sexualidad, situación de pobreza, ubicación geográfica y otras interactúan para impactar de manera negativa en el ejercicio y satisfacción de derechos (CEPAL, 2016b, p. 28). Asimismo, puede dar cuenta de situaciones de discriminación estructural o sistémica “fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad”, generando privilegios o ventajas comparativas de ciertos grupos sobre otros (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009, párr. 12).

En efecto, la visión interseccional contribuye a dar cuenta de forma más clara la realidad sobre la que se aplican las normas y se diseñan las políticas públicas; vale decir, nos permiten evidenciar la vulnerabilidad dentro de la vulnerabilidad, dado que ambas dan cuenta de las dinámicas de poder y los procesos sociales que suscitan desigualdad e injusticia en las sociedades (Morondo Taramundi, 2016, p. 215). De esta manera, aunque sin hacer explícito el empleo de este enfoque, también lo ha entendido la Corte IDH al analizar los elementos fácticos de casos en los que se han lesionado derechos de niños y niñas, en los que ha señalado que el deber de garantía de los Estados es exigido con mayor intensidad respecto a las niñas; así, en el caso *Veliz Franco vs. Guatemala* consideró que “en relación con la violencia contra la mujer, el deber de garantía adquiere especial intensidad en relación con niñas. Esto es así debido a que la vulnerabilidad consustancial a la niñez [...] puede verse enmarcada y potenciada debido a la condición de ser mujer [...]. La especial intensidad mencionada se traduce en el deber estatal de actuar con la mayor y más estricta diligencia para proteger y asegurar el ejercicio y goce de los derechos de las niñas frente al hecho o a la mera posibilidad de su vulneración por actos que, en forma actual o potencial, implicaren violencia por razones de género o pudieren derivar en tal violencia” (Corte IDH, *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*, 2014, párr. 134). Razonamientos similares de la Corte IDH los encontramos en otros casos resueltos previamente; como por ejemplo el *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana* (Corte IDH, 2005, párr. 134) y el *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México* (Corte IDH, 2009, párr. 408).

En ese marco, el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en relación con el ejercicio y satisfacción de derechos fundamentales por parte de las mujeres, como grupo en situación de vulnerabilidad, pasa por considerar tanto el enfoque de género cuanto el de interseccionalidad. De ahí que ambos enfoques se encuentren presentes en el análisis sobre el cumplimiento de los diferentes elementos del derecho a la educación en el caso de niñas, adolescentes y mujeres, así como de las brechas de satisfacción y su impacto, como derecho fundamental que “desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer” (STC 01423-2013-PA/TC, F. J. 29).

La Protección Nacional e Internacional del Derecho a la Educación: Superando Brechas y Advirtiendo Déficits de Protección de las Mujeres

El derecho a la educación está vinculado directamente con las condiciones de existencia de las personas e incide en la construcción de su autonomía; en esa medida, su realización tiene especial incidencia en la concretización del derecho-principio de igualdad para las mujeres, como en el grupo en situación de vulnerabilidad. De ahí que el artículo 17.º de la Constitución reconozca las tres garantías básicas de la educación, como son: universalidad, obligatoriedad y gratuidad en instituciones del Estado (Martínez De Pisón, 2003, p. 69). De la incorporación de estas tres garantías se derivan, ciertamente, las prohibiciones y también los mandatos al Estado para que asegure cobertura y calidad del sistema educativo.

En esa línea, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos

respectivos”. A partir de esta disposición, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, posteriormente, el Pacto de San Salvador reconocen el derecho a la educación como un derecho humano de carácter universal, del que deben gozar, sin discriminación alguna, todas las personas, y cuya realización plena se encuentra sujeta al principio de progresividad⁶.

En el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13.º), se establece que los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, y precisa que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. De igual modo indica que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, debe favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos. Con esa finalidad precisa que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, mientras que la enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por lo que la gratuidad debe implementarse progresivamente. De forma similar, el artículo 13.º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales —Pacto de San Salvador— reconoce que toda persona tiene derecho a la educación y que esta debe orientarse a lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. Para lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación, este tratado internacional también dispone que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, mientras que progresivamente debe asegurarse el acceso gratuito y general a la enseñanza secundaria, así como a la enseñanza superior en base a la capacidad de cada una de las personas.

Asimismo, ambos tratados internacionales establecen que la plena realización del derecho a la educación se encuentra sujeta al principio de progresividad debido a que la “plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1999, párr. 9). A consecuencia de este principio los Estados tienen la obligación de adoptar, en un plazo razonable, medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la plena satisfacción de los derechos sociales, como el derecho a la educación; a partir del mencionado principio se exige que toda medida de carácter regresivo, respecto a la satisfacción de los derechos sociales, sea adoptada luego de una adecuada evaluación y que su justificación esté relacionada con la protección de la totalidad de los derechos reconocidos en el tratado internacional, así como

6 Sobre el principio de progresividad, el artículo 2.1 del Pacto señala que: “Cada uno de los Estados Partes del presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocido [...]”

En esa misma línea, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales señala: “Artículo 1.º Los Estados Partes del presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, *a fin de lograr progresivamente*, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”. (El énfasis es nuestro).

en el contexto del máximo aprovechamiento de los recursos de que disponga cada Estado (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1990, párrs. 3 y 9).

No obstante, si bien el criterio de progresividad supone reconocer las limitaciones presupuestales que pueden tener los Estados en cuanto a recursos disponibles, el reconocimiento del derecho a la educación sí impone diversas obligaciones de efecto inmediato. El derecho a la educación establece que los Estados desarrollen actividades regulares y continuas para satisfacer los distintos elementos mínimos del derecho a la educación, debiendo emplear hasta el máximo de los recursos a su disposición (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1999, párr. 43). Asimismo, si un Estado adopta medidas regresivas respecto de los niveles de realización del derecho a la educación, debe demostrar que la decisión se justifica en relación con la totalidad de los derechos fundamentales y en el contexto de aprovechamiento máximo de los recursos disponibles (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, párr. 45).

El reconocimiento del derecho a la educación por parte del Estado lo obliga a cumplir con prestaciones, pero también, como sucede con otros derechos humanos, se encuentra obligado a respetarlo, protegerlo y garantizarlo (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 29-31). De esa forma, la obligación de respeto demandará que el Estado no entorpezca o imposibilite el disfrute del derecho a la educación; mientras que obligación de proteger, impone al Estado la adopción de medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. Finalmente, la obligación de garantizar exigirá al Estado adoptar medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, párrs. 46-47).

El carácter progresivo de las obligaciones que se derivan de los derechos sociales, no libera a los Estados del deber de cumplir con los niveles mínimos o básicos de satisfacción de estos derechos; porque estos niveles mínimos son exigibles de forma inmediata a los Estados y no se encuentran sujetos al principio de progresividad. Así, de acuerdo con la Observación General 20 se menciona que “la no discriminación es una obligación inmediata y de alcance general en el Pacto [...] los Estados partes garantizarán el ejercicio de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto, sin discriminación alguna” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2009, párr. 7), y considerando lo sostenido en la Observación General N.º 13 es posible afirmar que esta obligación inmediata trasciende el elemento de accesibilidad del derecho a la educación, resultando aplicable a aspectos concernientes a los otros elementos (disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad).

De igual modo, el mandato previsto en el artículo 13º del Protocolo de San Salvador, que dispone que la educación deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz, no debería entenderse sujeto al principio de progresividad, debiendo orientarse a capacitar a todas las personas para participar, efectivamente, en una sociedad democrática y pluralista, así como darle los medios para lograr una subsistencia digna y favorecer la comprensión, la tolerancia entre las naciones y todos los grupos raciales étnicos o religiosos. Esta disposición, además, densifica y concreta la regla establecida en el artículo 14 de la Constitución que indica que “La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorios en todo proceso educativo civil y militar”. Esto debido a que el cumplimiento de este mandato y su incorporación en los

programas o currículos educativos, en particular, de los niveles educativos obligatorios como son el inicial, primaria y secundaria⁷, no deben suponer un costo financiero para los Estados, dado que se encuentran directamente vinculados con la forma en que el principio de igualdad y no discriminación y otros derechos humanos deben ingresar a la escuela y formar parte de los procesos de enseñanza-aprendizaje, para la construcción de una sociedad democrática.

La protección del derecho fundamental a la educación en el Perú, en esa medida, se conforma tanto de normas de los tratados internacionales sobre derechos humanos cuanto de las normas constitucionales, que en conjunto permiten identificar el contenido y los elementos que conforman el derecho a la educación, lo que constituye un bloque de protección que incorpora también las interpretaciones que, sobre el Pacto Internacional del Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, todavía de manera inicial, la Corte IDH⁸. Esta última, además, ha constituido el principal referente del TC peruano para brindar protección al derecho a la educación. Así, al amparo de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, dicho colegiado ha acogido en su jurisprudencia los criterios desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los elementos esenciales del proceso educativo; en particular, ha afirmado que la educación debe tener cuatro características fundamentales que se encuentran interrelacionadas, como son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (Tribunal Constitucional, 2005b, F. J. 6; 2005c, F. J. 16; 2007b, F. J. 32).

Precisamente en los siguientes párrafos no solo veremos el contenido de cada uno de estos cuatro elementos, sino también cómo han evolucionado en relación con el derecho-principio de igualdad y no discriminación. Para el examen de los dos primeros elementos: disponibilidad y accesibilidad, se empleará la estadística oficial elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del país. A partir de los datos estadísticos se podrá advertir las brechas existentes entre hombres y mujeres, empleando en el análisis los enfoques de género y de interseccionalidad.

Accesibilidad y Permanencia

Dos elementos esenciales del derecho a la educación son el acceso y la permanencia en el sistema educativo; en relación con ello, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la accesibilidad garantiza tanto la cobertura educativa como el acceso en sentido estricto, proscribiéndose los requisitos de admisibilidad a los centros educativos que contengan criterios discriminatorios. En tal sentido, “los centros escolares, tanto públicos como privados, deben proscribir los criterios de admisión irrazonables o desproporcionados, pues afectan de manera directa el derecho a la educación de los menores [en consecuencia] frente a una negación de la entidad educativa de admitir a un escolar cabe analizar si las razones que la

7 La obligatoriedad de estos niveles educativos se desprende del artículo 17 de la Constitución peruana y del artículo 13 numeral 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San Salvador.

8 Al respecto, cabe mencionar el Caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, que es el primer caso en que la Corte IDH acoge de forma expresa la protección del derecho a la educación, e identifica su relevancia para enfatizar en el elemento esencial de la adaptabilidad. Asimismo, resulta importante mencionar el Caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay* en el que la Corte IDH analiza la dimensión material del derecho a la vida —vida digna— del pueblo indígena en relación con el derecho a la educación, considerándolo uno de los pilares fundamentales de la vida digna (Corte IDH, 2010, párr. 215).

sustentan son conformes con la Constitución” (Tribunal Constitucional, 2007b, F. J. 18). La accesibilidad exige que las instituciones y los programas de enseñanza sean accesibles a todos, sin discriminación alguna; por lo que puede ser entendido en tres dimensiones: i) el respeto al mandato de no discriminación, en especial respecto a los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material en términos geográficos o de tecnología, y; iii) la accesibilidad económica referida a la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza que, como se ha indicado, son características reconocidas expresamente en la Constitución. De ahí que los elementos mínimos de este aspecto de la educación se afectarían si, por ejemplo, el Estado permite que los padres dejen de enviar a las niñas a la escuela, o si les impusiera la obligación de llevar un uniforme costoso para asistir a los centros educativos, o si se impusieran tasas de matrícula u otros pagos que resulten manifiestamente excesivos para la realidad (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1999, párr. 50).

En relación con la accesibilidad, en los últimos años el Perú ha mejorado respecto a la inserción de las niñas y adolescentes en el sistema educativo, y en esa medida, la satisfacción de este elemento del derecho a la educación. De esa forma, en consonancia con la tendencia que existe en América Latina, evidencia grandes avances en torno a la matrícula en los diferentes niveles educativos, aunque este avance se ve matizado en relación con el nivel socioeconómico de los hogares (CEPAL, 2016b, p. 35), que en el caso del Perú nos remite a considerar si los hogares se sitúan en la zona urbana o rural del país, dado que en el ámbito rural existen los mayores niveles de pobreza⁹.

Así, a manera de ejemplo, presentamos las estadísticas de matrícula de los niveles primaria y secundaria del 2007 al 2017, las cuales muestran que la tasa neta de matrícula escolar en educación primaria de niños y niñas en el Perú alcanzó la paridad, pudiendo afirmarse que casi la totalidad de niños y niñas, en el rango de edad de 6 a 11 años, se integraban en el sistema educativo. En efecto, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), para el año 2017 se ha eliminado la brecha de género en la matrícula escolar en educación primaria, tanto en el ámbito urbano como en el rural. De esa forma, la intersección entre el factor género y el ámbito geográfico (área de residencia) no producen una limitación para el acceso a la educación en el nivel primario (INEI, 2018, p. 35). Tal como se verifica en el siguiente cuadro:

9 Por ejemplo, en el caso de la pobreza monetaria —que comprende a las personas que habitan hogares cuyo gasto *per cápita* es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos— “afectó más a los residentes del área rural, que incidió en el 44,4% de su población, siendo tres veces más que en el área urbana (15,1%). En el caso de la pobreza extrema —que comprende a las personas que pertenecen a hogares cuyo gasto *per cápita* es inferior al costo de la canasta básica de alimentos— afectó “al 12,8% de la población del área rural, mientras que en el área urbana al 1,2%” de la población. Instituto Nacional de Estadísticas (INEI). “Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017”. Informe Técnico. Lima: 2018, pp. 42-49.

Cuadro N° 1. Perú: tasa bruta y neta de matrícula escolar de la población de 6 a 11 años de edad, según sexo y área de residencia, 2007 - 2017 (*Porcentaje del total de población de 6 a 11 años de cada área*)

Sexo/ Tasa u Área residencia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Niño											
Tasa bruta	98,8	98,4	99,0	98,3	98,9	98,7	99,2	99,2	99,1	99,2	99,4
Tasa Neta	94,2	94,1	94,9	93,7	93,7	92,8	92,2	92,6	91,6	91,2	92,3
Área de residencia											
Urbana											
Tasa bruta	99,4	98,8	99,1	98,3	99,0	99,0	99,4	99,4	99,2	99,1	99,4
Tasa neta	94,4	94,0	94,5	93,7	93,0	92,9	91,7	92,9	91,2	90,7	91,9
Rural											
Tasa bruta	97,6	97,5	98,8	98,3	98,8	98,0	98,7	98,7	99,0	99,3	99,2
Tasa neta	94,0	94,2	95,6	93,8	95,2	92,7	93,6	91,9	92,6	92,4	93,3
Niña											
Tasa bruta	98,4	98,3	98,4	98,8	98,8	99,0	99,1	99,2	99,1	99,2	99,5
Tasa neta	93,5	94,0	93,8	93,8	93,4	92,9	93,2	91,7	91,3	91,7	92,0
Área de residencia											
Urbana											
Tasa bruta	99,0	99,1	98,8	99,1	99,1	99,3	99,2	99,3	99,1	99,3	99,6
Tasa neta	93,7	94,8	93,4	93,8	93,2	92,5	92,8	91,4	90,7	91,8	91,4
Rural											
Tasa bruta	97,2	96,9	97,5	98,2	98,3	98,1	98,7	98,7	99,0	98,9	99,3
Tasa neta	93,3	92,6	94,5	94,0	93,9	93,9	94,1	92,3	92,6	91,4	93,4

Tasa bruta de matrícula escolar se refiere a la matrícula de la población de 6 a 11 años de edad a algún grado del Sistema de Enseñanza Regular, respecto de la población del mismo grupo de edad, se expresa en porcentaje

Tasa neta de matrícula escolar se refiere a la matrícula de la población de 6 a 11 años de edad a educación secundaria, respecto de la población del mismo grupo de edad, se expresa en porcentaje

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Sin embargo, en lo que atañe a la educación secundaria, si bien del 2007 al 2017 la matrícula femenina se ha incrementado tanto en el ámbito urbano como en el rural, subsiste la brecha de género entre alumnas y alumnos, y esta brecha se profundiza cuando se trata de alumnas en el ámbito rural (INEI, 2018, p. 38). De esa forma, como se aprecia en el siguiente cuadro, la igualdad de oportunidades de las adolescentes rurales se limita en relación con sus pares de las ciudades; así, desde el punto de vista interseccional, se acentúa su nivel de vulnerabilidad de aquellas jóvenes, puesto que se ven excluidas del sistema educativo.

Cuadro N° 2. Perú: tasa bruta y neta de matrícula a educación secundaria de la población de 12 a 16 años de edad, según sexo y área de residencia, 2007 - 2017 *(Porcentaje del total de población de 6 a 11 años de cada área)*

Sexo/ Tasa u Área residencia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hombre											
Tasa bruta	91,2	91,2	92,3	93,1	92,4	93,1	93,3	93,4	94,5	95,2	96,2
Tasa Neta	75,8	75,2	77,7	78,0	78,6	82,1	81,0	82,5	84,0	84,1	85,3
Área de residencia											
Urbana											
Tasa bruta	93,4	93,2	94,7	94,2	93,6	94,7	94,1	93,9	95,0	95,8	96,5
Tasa neta	81,9	81,6	84,5	82,8	83,4	87,0	85,6	86,1	87,1	87,0	87,3
Rural											
Tasa bruta	87,0	87,4	87,7	90,7	89,9	89,7	91,7	92,1	93,4	93,9	95,4
Tasa neta	63,6	63,3	64,8	68,2	69,0	71,9	71,8	74,6	77,0	77,5	80,4
Mujer											
Tasa bruta	89,6	89,9	90,8	91,7	93,1	93,3	92,9	93,8	94,3	93,9	94,4
Tasa neta	74,9	75,8	77,3	79,0	80,6	81,6	82,6	83,8	84,2	83,0	84,4

Área de residencia											
Urbana											
Tasa bruta	93,1	92,9	93,4	93,9	95,1	95,4	94,3	94,9	95,3	95,2	94,7
Tasa neta	81,7	82,6	83,4	85,3	86,2	86,7	87,3	88,1	87,8	86,2	86,9
Rural											
Tasa bruta	83,0	83,8	85,8	87,2	89,1	89,1	89,8	91,4	91,7	90,8	93,6
Tasa neta	62,0	62,3	65,2	66,1	69,0	71,1	72,1	74,1	76,0	75,8	78,3

Tasa bruta de matrícula escolar se refiere a la matrícula de la población de 12 a 16 años de edad a algún grado del Sistema de Enseñanza Regular, respecto de la población del mismo grupo de edad, se expresa en porcentaje

Tasa neta de matrícula escolar se refiere a la matrícula de la población de 12 a 16 años de edad a educación secundaria, respecto de la población del mismo grupo de edad, se expresa en porcentaje

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

La permanencia en el sistema educativo es la otra cara de la moneda de la accesibilidad, puesto que la mayor permanencia en el sistema educativo debe brindar a las personas mayores capacidades para elevar su nivel de autonomía; así, el TC peruano en más de una oportunidad le ha brindado protección, afirmando que las personas no pueden ser separadas de un centro educativo por motivos que no guarden relación con el principio de proporcionalidad. Asimismo, ha indicado que esta garantía no exime al estudiante de cumplir un régimen disciplinario al interior de la escuela que sea conforme a dicho principio (Tribunal Constitucional, 2007b, FF. JJ. 19-20). La posición *iusfundamental* de permanecer en el sistema educativo tampoco exonera a los estudiantes de cumplir con sus obligaciones académicas y administrativas (Tribunal Constitucional, 2015a, FF. JJ. 6 y 8). Sin embargo, en el Perú, la permanencia en el sistema educativo demanda del Estado no solo el examen de los casos concretos de lesión individual del principio de igualdad y no discriminación, sino la adopción de medidas que garanticen la mayor permanencia de las jóvenes a nivel de educación secundaria, donde, a pesar de los avances, siguen existiendo brechas de género y lugar de residencia.

En ese marco, en el año 2017, mientras la tasa neta de asistencia a educación secundaria de los jóvenes entre 12 y 16 años fue de 84,4% y la tasa neta de las adolescentes en el Perú fue de 83,3%. Sin embargo, esta diferencia se acrecienta en el área rural, donde los hombres obtienen 79,6% de tasa de asistencia y las mujeres 77,2% (INEI, 2018, p. 57).

Cuadro N° 3. Perú: tasa bruta y neta de matrícula escolar de la población de 6 a 11 años de edad, según sexo y área de residencia, 2007 - 2017 (*Porcentaje del total de población de 12 a 16 años de cada área*)

Área de residencia /Sexo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hombre											
Tasa bruta 1/ Tasa Neta 2/	90,2 75,8	89,9 75,2	90,9 77,7	91,2 78,0	91,4 78,6	90,7 80,4	92,3 80,2	92,6 81,8	93,5 83,1	94,4 83,5	95,1 84,4
Área de residencia											
Urbana											
Tasa bruta 1/ Tasa neta 2/	92,3 81,9	92,3 81,6	93,2 84,5	92,3 82,8	92,7 83,4	92,3 85,2	93,1 84,7	93,2 85,4	94,1 86,3	94,9 86,4	95,3 86,4
Rural											
Tasa bruta 1/ Tasa neta 2/	86,0 63,6	85,5 63,3	86,4 64,8	88,8 68,2	88,6 69,1	87,5 70,1	90,7 71,1	91,5 74,1	92,1 76,0	93,2 77,0	94,5 79,6
Mujer											
Tasa bruta 1/ Tasa neta 2/	88,2 74,9	88,7 75,8	89,7 77,3	90,3 79,0	91,6 80,6	91,7 80,3	92,1 81,9	92,7 82,8	93,6 83,8	93,1 82,4	93,2 83,3
Área de residencia											
Urbana											
Tasa bruta 1/ Tasa neta 2/	91,7 81,7	91,8 82,6	92,4 83,4	92,6 85,3	93,8 85,3	93,8 86,2	93,6 86,6	93,8 87,2	94,7 87,3	94,5 85,6	93,6 85,8
Rural											
Tasa bruta 1/ Tasa neta 2/	81,5 62,0	82,5 62,3	84,4 65,2	85,6 66,1	87,6 69,0	87,2 69,7	88,8 71,4	90,3 73,2	91,0 75,5	90,1 75,2	92,4 77,2

Nota: En el año 2015, debido al fenómeno El Niño, el MINEDU dispuso que el cierre del año escolar se programe para el 30 de Noviembre, por lo que el cálculo de la tasa de asistencia escolar, se consideró desde el mes de Abril a Noviembre del 2015

1/ **Tasa bruta de matrícula escolar** se refiere a la asistencia de la población de 6 a 11 años de edad a algún grado escolar, respecto de la población del mismo grupo de edad, se expresa en porcentaje

2/ **Tasa neta de matrícula escolar** se refiere a la población de la población de 6 a 11 años de edad a educación primaria, respecto de la población del mismo grupo de edad, se expresa en porcentaje

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

La brecha indicada en el cuadro 3, evidencia cómo la intersección de las variables género y pobreza rural condiciona la permanencia de las jóvenes en el sistema educativo. Se trata, además, de información que se complementa al examinar las estadísticas referidas a la deserción escolar; en particular, la tasa de deserción acumulada en adolescentes entre los 13 y 19 años, tal como se muestra en los siguientes cuadros:

Cuadro N° 4.

Tasa de deserción acumulada, secundaria (% de edades 13-19 con secundaria incompleta)	2016	2017
PERÚ	7.2	6.3
Sexo		
Femenino	7.8	6.7
Masculino	6.7	5.9
Área de residencia y sexo		
Urbana	7.2	6.5
Femenino	7.5	6.4
Maculino	7.0	6.5
Rural	7.2	5.7
Femenino	8.6	7.3
Masculino	6.0	4.4

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017.

Cuadro N° 5.

Tasa de deserción acumulada, educación básica(% de edades 13-19 con básica incompleta)	2016	2017
PERÚ	11.9	10.4
Femenino	13.2	11.3
Masculino	10.7	9.6
Área de residencia y sexo		
Urbana	9.8	9.2
Femenino	10.5	9.2
Maculino	7.0	9.1
Rural	16.1	13.0
Femenino	18.5	16.0
Masculino	13.8	10.5

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017.

En ambos cuadros, como se evidencia, el mayor nivel de deserción escolar se produce en las jóvenes y, particularmente, en aquellas que viven en el ámbito rural donde, como hemos indicado, existe los mayores niveles de pobreza en el país. Esta información sobre la deserción escolar se explica también al revisar cuáles fueron las causas que manifiestan los y las jóvenes para dejar el sistema educativo. Como veremos en el cuadro 6, las razones que mayoritariamente indican las jóvenes están vinculadas al cumplimiento de obligaciones que se enmarcan dentro del rol de género que las mujeres tienen asignadas socialmente, como son los quehaceres del hogar. En cambio, las razones que señalan los varones, como son problemas económicos pueden relacionarse con el rol de proveedor de recursos económicos al interior del hogar. De esta forma, la permanencia en el sistema educativo de las jóvenes se relaciona con prejuicios de género que afectan, sobre todo, a las jóvenes pobres que viven en las zonas rurales.

Cuadro N° 6. Distribución porcentual de las personas con edades 13-19 que no han terminado un nivel o etapa educativa y no se encuentran matriculadas en ninguna institución educativa por diferentes razones de no matrícula 2019)

Problemas económicos	2016					2017						
	Problemas familiares	Se dedica a quehaceres del hogar	No quiso estudiar	No hay centro educativo	Otra	Problemas económicos	Problemas familiares	Se dedica a quehaceres del hogar	No quiso estudiar	No hay centro educativo	Otra	
PERÚ	43.0	13.8	13.7	22.3	2.2	5.1	40.9	14.0	17.3	20.9	1.3	5.5
Sexo												
Femenino	30.6	19.2	24.5	17.8	2.3	5.6	29.1	18.9	31.5	13.1	1.3	6.1
Masculino	56.4	7.9	1.9	27.2	2.1	4.5	53.2	8.8	2.6	29.1	1.3	5.0
Área de residencia y sexo												
Urbana	52.1	12.8	15.9	12.8	0.0	6.4	43.6	14.4	17.8	16.9	...	7.3
Femenino	38.1	18.7	28.7	7.2	0.0	7.3	30.2	19.9	33.2	8.1	...	8.7
Masculino	66.1	6.9	3.2	18.4	0.0	5.5	55.7	9.4	4.0	24.9	...	6.0
Rural	31.7	15.0	11.0	34.0	4.8	3.5	36.9	13.4	16.6	26.9	3.3	3.0
Femenino	22.4	19.7	19.8	29.6	4.8	3.7	27.7	17.7	29.3	19.3	3.0	3.0
Masculino	43.1	9.2	0.3	39.3	4.9	3.0	48.8	7.8	0.2	36.6	3.6	3.0

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017.

Es imposible negar los avances en cuanto a la accesibilidad como elemento esencial del derecho a la educación en el país; no obstante, las cifras también evidencian las brechas subsistentes, las mismas que para ser superadas requieren de políticas que se orienten a realizar el derecho-principio de igualdad, pero considerando en su diseño y aplicación los enfoques de género e interseccionalidad, porque la condición de mujer y, además, de vivir en la pobreza rural suponen un nivel de vulnerabilidad que debe ser considerado.

Disponibilidad

La disponibilidad como elemento de satisfacción del derecho a la educación, demanda al Estado la obligación de asegurar la cantidad suficiente de instituciones y programas de enseñanza en relación con el número de población y extensión territorial de cada Estado. También forma parte de este elemento, que los centros educativos estén dotados de docentes calificados, de material educativo de calidad y de servicios sanitarios. Y si bien la plena satisfacción de este componente del derecho a la educación está sujeta al principio de progresividad, también se desprenden del mismo posiciones *iusfundamentales* mínimas que no están sujetas a dicho principio y que se lesionan, por ejemplo, cuando se cierran de forma arbitraria escuelas privadas o se impide que se creen escuelas privadas en zonas donde no existe o existe limitada oferta de programas educativos, o no se dota a las escuelas de infraestructura educativa adecuada (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, párr. 50).

Un indicador vinculado a este elemento del derecho a la educación es la tasa de analfabetismo, pues da cuenta del porcentaje de personas que no han podido acceder a los niveles educativos que les permitan desarrollar sus capacidades para leer y escribir, sea por razones socioeconómicas —también vinculadas al elemento de accesibilidad— o por déficits en cuanto a la cantidad y suficiencia de centros y programas educativos disponibles para la población del Perú.

En ese marco, considerando la situación de vulnerabilidad de las mujeres, todavía puede afirmarse que en el Perú del 2007 al 2017, el analfabetismo ha mantenido su rostro femenino (INEI, 2018, p. 112), tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 7. Perú: tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años de edad, según sexo, 2007-2017 (*Porcentaje del total de la población de 15 y más años de edad, de cada sexo*)

Sexo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	8,5	8,2	7,6	7,4	7,1	6,2	6,2	6,3	6,0	5,9	5,9
Hombre	4,2	4,1	3,7	3,6	3,8	3,1	3,1	3,1	3,0	2,9	3,0
Mujer	12,8	12,4	11,7	11,3	10,5	9,3	9,3	9,6	9,0	9,0	8,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Ciertamente, año tras año, la tasa de analfabetismo ha ido disminuyendo, pero persiste en porcentajes más elevados cuando se trata de personas adultas mayores, y se profundiza en el caso de las mujeres. Así, el analfabetismo como problema del elemento disponibilidad del derecho a la educación, constituye un problema que afecta en mayor medida a mujeres mayores de 40 años y se profundiza en el caso de mujeres mayores de 60 años (INEI, 2018, p. 113), tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 8. Perú: tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años de edad, según sexo y grupo de edad, 2007-2017 (*Porcentaje del total de la población de 15 y más años de edad, de cada sexo*)

Sexo/ Grupo de edad	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	8,5	8,2	7,6	7,4	7,1	6,2	6,2	6,3	6,0	5,9	5,9
15-19	2,2	1,9	1,4	1,4	1,4	1,1	0,9	0,8	0,7	0,9	0,6
20-29	3,1	3,0	2,5	2,5	2,3	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7	1,8
30-39	5,4	5,3	4,5	4,5	4,6	4,2	3,9	4,1	3,6	3,6	4,0
40-49	8,7	8,3	7,8	7,3	7,0	5,9	6,0	6,0	5,6	5,9	5,3
50-59	13,1	12,8	12,3	12,3	9,9	8,5	8,6	8,7	8,4	7,9	7,9
60- y más	28,1	27,5	26,2	26,2	24,4	21,2	21,0	21,1	20,1	19,2	18,4
Hombre	4,2	4,1	3,7	3,6	3,8	3,1	3,1	3,1	3,0	2,9	3,0
15-19	1,7	1,9	1,0	1,1	1,3	1,1	1,0	0,7	0,7	0,9	0,6
20-29	2,2	1,9	1,8	1,5	1,7	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2
30-39	2,7	2,8	2,5	2,6	2,7	2,4	2,3	2,4	2,1	2,4	2,5
40-49	4,5	4,0	3,8	3,8	3,6	3,0	3,2	3,0	3,2	3,0	3,1
50-59	4,8	5,2	4,9	4,3	4,4	3,6	3,6	3,4	3,8	3,3	3,4

60- y más	13,7	13,4	12,1	12,0	12,5	9,3	9,3	9,4	9,1	8,2	8,2
Mujer	12,8	12,4	11,7	11,3	10,5	9,3	9,3	9,6	9,0	9,0	8,7
15-19	2,6	1,9	1,8	1,7	1,4	1,1	0,8	0,9	0,8	0,9	0,7
20-29	4,2	4,2	3,3	3,6	2,9	2,3	2,3	2,3	2,1	2,2	2,3
30-39	8,2	7,7	6,5	6,4	6,6	6,0	5,5	5,7	5,2	5,0	5,5
40-49	13,0	12,7	11,9	10,9	10,4	8,8	8,8	8,9	8,1	8,9	7,5
50-59	21,2	20,2	19,4	17,8	15,2	13,1	13,4	13,8	13,1	12,3	12,4
60- y más	41,1	40,0	38,5	37,6	35,5	32,4	31,7	31,6	29,9	29,3	27,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Estas cifras ponen en evidencia la estrecha relación entre la realización del derecho a la educación y la necesidad de interpretar el derecho-principio de igualdad y no discriminación, considerando la dimensión social o grupal determinada por más de una indicación, como puede ser el género, la edad, el ámbito geográfico, entre otras (CEPAL, 2016b, p. 20). Vale decir, considerando variables que se interceptan.

Al analizar y dar solución de un caso ocurrido en el departamento de Amazonas, que ocupa el décimo octavo puesto en tasa de analfabetismo en el país (INEI, 2018, p. 115), el TC tuvo también la oportunidad de pronunciarse respecto al elemento de disponibilidad en relación con algunas de las variables que determinan la situación de vulnerabilidad o discriminación de las personas. En dicho caso se advirtieron los graves déficits del sistema educativo peruano en el ámbito rural en relación con los componentes de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la educación de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema; así, frente a los hechos del caso, el mencionado Tribunal declaró “un estado de cosas inconstitucional en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de tales personas de extrema pobreza del ámbito rural”. Asimismo, en atención a dicha declaración, y de cara a superar la insuficiente protección del derecho a la educación, ordenó al “Ministerio de Educación: a) diseñar, proponer y ejecutar un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años, que vencería el 28 de julio de 2021, año del bicentenario, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural, empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica; c) disponer que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, pueda realizar las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento de dicho plan de acción, y d) ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo aquí dispuesto” (Tribunal Constitucional 2017, F. J. 75).

De esa forma, este importante fallo del TC se orienta a dar cumplimiento de los diferentes elementos del derecho a la educación, adoptando para ello la forma de una sentencia estructural. Sin embargo, resulta paradójico que tratándose de un caso sobre la protección del derecho a la educación de dos mujeres jóvenes que, pese a haber cumplido la mayoría de edad, pidieron acceder a la educación básica en el nivel secundario; el estado de cosas inconstitucional sobre la disponibilidad y accesibilidad en condiciones de igualdad solo se haya declarado de manera general, sin reparar que tal estado se presenta de forma más gravosa para las mujeres pobres que viven en el ámbito rural del país.

En los fundamentos de la sentencia, el TC argumenta cómo el acceso y la disponibilidad de la educación en condiciones de igualdad, como el derecho humano de las mujeres, reconocido en diversos tratados internacionales sobre derechos humanos y la propia Constitución, es un elemento indispensable para garantizar la autonomía de las mujeres, así como para modificar patrones socioculturales y eliminar prejuicios que propicien su discriminación (Tribunal Constitucional, 2017, FF. JJ. 33-36). Asimismo, afirma la obligación del Estado de “remover los obstáculos históricos que han mantenido y mantienen aún en posiciones desventajosas respecto al resto de la sociedad e incluso en situaciones de desigualdad a varios grupos vulnerables entre los que se encuentran las niñas y adolescentes que intentan acceder a la educación rural” (Tribunal Constitucional, 2017, F. J. 58). De esa forma enuncia el enfoque de género en los fundamentos del caso; empero dicho enfoque no fue empleado en todo el fallo que repara y protege la dimensión individual de los derechos afectados, ordenando que las jóvenes demandantes sean matriculadas en la institución educativa que las rechazó, mas no repara en cómo el estado de cosas inconstitucional afecta de modo más gravoso. Para ello hubiese sido necesario aplicar los enfoques de género y de interseccionalidad; el primero, para evidenciar que las mujeres acceden, pero no necesariamente logran permanecer en el sistema educativo peruano. El segundo, en cambio, para dar cuenta de que la no permanencia de las mujeres y el paso del tiempo disminuye la disponibilidad de las instituciones educativas, sobre todo en las zonas rurales que presentan mayores índices de pobreza. La edad y la pobreza constituyen las variables que se intersectan con la condición de mujer para argumentar el mayor grado de vulnerabilidad de las mujeres en el estado de cosas inconstitucional, así como se ve la necesidad de que en el fallo se establezcan disposiciones específicas respecto a las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en extrema pobreza del ámbito rural del Perú.

De otro lado, cabe indicar que los déficits existentes en materia de disponibilidad y los que veremos enseguida en materia de aceptabilidad, configuran una lesión del derecho a la educación por la “violación de la prohibición de insuficiencia en la protección de un derecho fundamental”, pues la regulación y los recursos que hacen posible sus elementos mínimos, no sujetos al principio de progresividad, vienen siendo dados de “manera insuficiente o defectuosa” (Clérico, 2011, p. 179).

Aceptabilidad

El tercer elemento del derecho a la educación lo constituye la aceptabilidad, entendida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como la exigencia de que los programas de estudio y los métodos de enseñanza sean pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. Asimismo, el diseño de dichos programas debe obedecer a los objetivos y fines de la educación previstos en la Constitución y el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, como son el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz; debiendo orientarse a capacitar a todas las personas para participar de forma igual y autónoma en una sociedad democrática y pluralista, así como brindarle los medios para lograr una subsistencia digna, favoreciendo la comprensión y la tolerancia entre las naciones y todos los grupos raciales étnicos o religiosos. En esa línea, el Tribunal Constitucional peruano ha vinculado este elemento del derecho a la educación con la calidad educativa, la misma que se encuentra referida, tanto a asegurar el desarrollo cognitivo del educando como a la promoción de actitudes y valores de carácter cívico (Tribunal Constitucional, 2007b, FF. JJ. 22-23).

En consecuencia, se vulnerarían los elementos mínimos de esta dimensión del derecho a la educación si el Estado impusieran un sistema educativo en lengua distinta a la predominante en determinada zona del país, o si los contenidos de los programas educativos no tuvieran como referente el medio y la cultura de la comunidad o pueblo indígena, o si la escuela promoviera prácticas que denoten intolerancia a la diversidad cultural, social y de género. Precisamente en este marco se inscribe el proceso de acción popular en el que se discute la inconstitucionalidad de la Resolución Ministerial N.º 281-2016-MINEDU, mediante la cual se aprobó el Currículo Nacional de la Educación Básica para el año 2017, que incorpora el enfoque transversal de igualdad de género en el perfil de egreso, como directriz de actuación en la prestación del servicio educativo en nivel básico (MINEDU, 2016, p. 23).

En efecto, la incorporación del enfoque transversal de igualdad de género ha sido cuestionado en cuanto a su constitucionalidad por agrupaciones de padres y madres de familia que consideran que se está lesionando su derecho a escoger y participar de la educación de sus hijos e hijas (Sentencia de Primera Instancia del Expediente 00011-2017-0-1801-SP-CI-01, FF. JJ. 2-10). Este cuestionamiento a la constitucionalidad del Currículo Nacional de la Educación Básica, considera cuestionar el propio contenido del derecho a la igualdad y no discriminación en relación con el componente de la aceptabilidad, así como las obligaciones internacionales suscritas por el Estado peruano.

La adopción del enfoque de igualdad de género supone incorporar en los programas educativos, materiales y acciones destinadas a cambiar, desde la escuela y en los procesos de aprendizajes, patrones culturales que propician la marginación y la violencia contra las mujeres y otros colectivos en situación de vulnerabilidad, como el LGTBI. En esa medida, es una decisión de política pública cumplir con las obligaciones derivadas de tratados internacionales que el Perú ha suscrito en materia de derechos humanos, así como avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); en particular, con el Objetivo 4 (“lograr una educación de calidad, inclusiva y equitativa”) y el Objetivo 5, que tiene como fin “lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas y mujeres”.

No obstante lo anterior, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia declaró fundada, en parte, la demanda en primera instancia y, posteriormente, brindó una medida cautelar a favor de los demandados para suspender la aplicación de dicho enfoque para el año 2018 y en lo que va del año 2019. En particular, ordenó “SUSPENDER la eficacia de la Resolución Ministerial N.º 281-2016-MINEDU, solamente en el extremo que aprueba el Currículo Nacional de la Educación Básica para el año 2017, respecto al Enfoque de Igualdad de Género, contenido en el acápite II- Enfoques Transversales para el Desarrollo del Perfil

del Egreso, en la parte que se consigna: “Si bien que aquello que consideramos femenino o masculino se basa en una diferencia biológica sexual, estas son nociones que vamos construyendo día a día, en nuestra interacciones [...]” (Medida cautelar correspondiente al Expediente N.º 00011-2017-0-1801-SP-CI-01, decisión).

En ese escenario corresponderá a la Corte Suprema de la República, en una esperada próxima sentencia, proteger esta dimensión del derecho a la igualdad y no discriminación en relación con el derecho a la educación; considerando que ambos son derechos fundamentales y cuya realización comprende el concepto de igualdad de género, el mismo que ha sido acogido en otras normas nacionales, como la Ley 28983 —Ley de Igualdad de Oportunidades Entre Mujeres y Hombres—, la Ley 28044 —Ley General de Educación—, así como en el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 y el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.

La decisión de la Corte Suprema revestirá especial importancia de cara a la concretización del derecho-principio de igualdad y no discriminación en los materiales de educación, donde ciertamente se evidencian avances significativos en los otros componentes del derecho a la educación, pero no en lo que Mena Portocarrero denomina “justicia simbólica o de reconocimiento”, pues todavía “las brechas en las prácticas cotidianas de aula y demás espacios escolares, en la implementación del currículo oficial y del oculto, no son enfrentadas directa y articuladamente por las políticas públicas” (Mena Portocarrero, 2018, p. 90). En esa medida, si se pierde la oportunidad de implementar el Currículo Nacional de la Educación Básica y su enfoque transversal de igualdad de género, permanecerá la insuficiente protección tanto en el componente aceptabilidad como en el de adaptabilidad.

Adaptabilidad

Finalmente, este elemento se encuentra estrechamente vinculado al anterior, porque su satisfacción demanda que la enseñanza —planes y programas de estudio— tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las comunidades y sociedades que cambian constantemente y requieren que el proceso educativo responda a las necesidades de alumnos y alumnas que provengan de contextos culturales o sociales variados. De ahí que los elementos mínimos de la adaptabilidad se verían afectados si, por ejemplo, no se actualizaran periódicamente los planes y programas educativos, o si no se implementaran programas educativos en los centros de readaptación de adolescentes infractores, o si no se adoptaran planes y programas de estudio con carácter inclusivo para niños y niñas con discapacidad (Defensoría del Pueblo, 2007, pp. 24-30).

Esto quiere decir que para cumplir con este elemento es necesario que los planes y programas educativos se vayan adaptando al tiempo y a los cambios, teniendo en cuenta los enfoques de género e interseccionalidad en su diseño e implementación, en el marco de sociedades pluralistas (Häberle, 2002, p. 204); solo así, el paso por el servicio educativo no será solo formal, porque estos programas deberán cuestionar “las diferentes condiciones iniciales entre hombres y mujeres en cuanto a socialización, la historia de acumulación masculina del poder, el mantenimiento de la división sexual del trabajo y patrones socioculturales discriminatorios” (CEPAL, 2014, p. 105), sean programas que vayan dirigidos a niños, niñas, adolescentes y personas adultas.

A Manera de Conclusión

Los derechos sociales, como el derecho a la educación, buscan asegurar un mínimo de condiciones materiales que aseguren o hagan realidad la igualdad entre todos los seres humanos y, qué duda cabe, pueden abonar a la construcción de la equidad en el ejercicio de derechos entre hombres y mujeres. Su reconocimiento en los textos constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos ha transformado la relación entre el Estado y los individuos, pues en virtud de ellos, el Estado está obligado a garantizar unos mínimos existenciales que concreten la posición *iusfundamental* de igualdad de oportunidades que se deriva del derecho-principio de igualdad y no discriminación tal y como se deriva de la jurisprudencia citada. Estos derechos se orientan a equilibrar la relación dialéctica entre libertad e igualdad, pues este equilibrio debe hallarse a través de medidas estrictas que permitan la conservación, pero también la realización de ambos principios en la realidad.

De la jurisprudencia nacional e internacional queda claro que la igualdad como principio cobra especial trascendencia para los grupos o colectivos en situación de vulnerabilidad, como sucede con las mujeres, con especial énfasis en las niñas y jóvenes de zonas rurales del país, que son las que viven contextos de pobreza. De esa manera, en relación con el derecho a la educación existe el deber de los Estados de garantizar: i) todas sus dimensiones — disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad—; ii) el derecho a la igualdad de trato; iii) el derecho a la igualdad de oportunidades, y; iv) la proscripción de la discriminación.

En ese marco, los derechos sociales son necesarios para la generación de igualdad de oportunidades individuales, pero la existencia de sociedades libres de prejuicios de género y de otras variables que generan vulnerabilidad son un presupuesto para la plena realización de los derechos sociales. De ahí que, como hemos visto en relación con el derecho a la educación, el mandato de no discriminación forme parte de los elementos de accesibilidad y disponibilidad que posee este tipo de derecho. Esta relación de “doble dirección” explica por qué, precisamente, en las situaciones de discriminación o exclusión en el disfrute de los derechos sociales es cuando más difícil se hace la construcción de sociedades igualitarias para las mujeres en grupo en situación de vulnerabilidad que, en atención a otras variables de exclusión, albergan en su interior subgrupos con mayor nivel de vulnerabilidad.

Asimismo, de la información estadística recogida de fuentes oficiales del país se desprende que, en relación con la accesibilidad, entre el 2007 y 2017 el Perú ha mejorado respecto a la inserción de las niñas y adolescentes en el sistema educativo y, en esa medida, la satisfacción de este elemento del derecho a la educación. En consonancia con la tendencia que existe en América Latina, aunque limitado respecto al nivel socioeconómico de los hogares, en el caso del Perú nos remite a considerar en qué zona (urbana o rural) se sitúan los hogares del país, dado que en el ámbito rural se dan los mayores niveles de pobreza.

De igual modo, los índices muestran que la intersección de las variables género y pobreza rural condiciona la permanencia de las jóvenes en el sistema educativo. El mayor nivel de deserción escolar se produce en las jóvenes entre 12 y 16 años y, particularmente, aquellas que viven en el ámbito rural; y las razones que mayormente indican el abandono de la escuela están vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones que se enmarcan dentro del rol de género que las mujeres tienen socialmente asignadas, como son los quehaceres del hogar.

En esa medida, si en la solución de casos concretos sobre el derecho a la educación y en el diseño de las políticas educativas no se toman en cuenta la inequidad de género y la situación de vulnerabilidad basadas en otras variables que la intersectan, se dejará de dar verdadera fuerza al mandato normativo del derecho-principio de igualdad y no discriminación. La concretización de ambos mandatos normativos requiere, en esa medida, de interpretaciones que incorporen los enfoques de género e interseccionalidad en el análisis de las diferentes dimensiones y elementos que componen el derecho a la educación, y las obligaciones que le corresponden al Estado. Dicho de otro modo, las respuestas normativas para proteger las diversas posiciones *iusfundamentales* que se derivan del derecho a la educación no deben abstraerse del ámbito normativo —desigualdad estructural de género e interseccional—, que pretende ser impactado por el programa normativo constitucional y de los tratados internacionales de los derechos humanos.

Asimismo, desde la agenda internacional hay que recordar que los avances que dé el Perú en materia de igualdad y no discriminación en educación, ahora también tienen una dimensión planetaria, porque responden al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; particularmente, al Objetivo 4 destinado a “lograr una educación de calidad, inclusiva y equitativa”, así como al Objetivo 5, cuyo fin es lograr “la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas”. De ahí que podamos sostener que lo expuesto sobre los avances y las brechas de género que subsisten en relación con la educación forman parte de los objetivos de la política constitucional, que deben responder tanto a las distintas obligaciones que se derivan del contenido de cada derecho fundamental, como a las responsabilidades asumidas a nivel internacional para enfrentar, en conjunto con otros Estados, los desafíos ambientales, políticos, sociales y económicos del mundo actual.

REFERENCIAS

- Alvites, E. (2010). Perspectivas constitucionales sobre el derecho fundamental a la educación. En J. Sosa (coord.), *Los derechos fundamentales. Estudios de los derechos constitucionales desde las diversas especialidades del Derecho*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Alvites, E. (2015). La discriminación de género en el disfrute de derechos sociales: Las brechas por superar para alcanzar la igualdad. *Conferencias Descentralizadas Alfa*. IDEHPUCP, pp. 77- 93.
- Alvites, E. (2015). Descentralización y derechos sociales: reflexionando en torno a la satisfacción del derecho a la educación en el marco del proceso de descentralización. *THÉMIS-Revista De Derecho*, (67), 117-129. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/14461>
- Alvites, E. (2017). Protección constitucional de la educación en Perú. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, 18(3), 697-720. <https://doi.org/10.18593/ejll.16295>
- Añón Roig, M. J. (2013). Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja. En *Isonomía. Revista de teoría y filosofía el Derecho*, (39), 127-157.
- Arango, R. (2001). Protección Nacional e internacional de los derechos humanos sociales. En VV. AA. *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Medellín: Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo - Junta de Andalucía.
- Baldassarre, A. (1994) Constitución y teoría de los valores. En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 32.
- Baldassarre, A. (2004). *Los derechos sociales*. Serie de Teoría jurídica y filosofía del Derecho (N.º 20). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Barrére Unzueta, M. Á. y Morondo Taramundi, D. (2011). Subdiscriminación y discriminación interseccional. Elementos para una teoría del derecho antidiscriminatorio. En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (45), 15-42.
- Bernal, C. (2005). *El derecho de los derechos*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Bobbio, N. (1997). *El tercero ausente*. Madrid: Cátedra.
- Borowski, M. (2003). *La estructura de los derechos fundamentales*. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho (N.º 25). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castro Cid, B. De (1993). *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*. León: Universidad de León.
- Clérico, L. (2011). Proporcionalidad, prohibición de insuficiencia y la tesis de la alternatividad. En L. Clérico, J.-R. Sieckmann, A. Oliver Lalana (coords.), *Derechos fundamentales*,

- principios y argumentación: estudios sobre la teoría jurídica de Robert Alexy* (pp. 177-198). Granada: Comares.
- Comisión de Derechos Humanos (1999). E/CN.4/1999/49 *Informe Preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, 55.º Periodo de Sesiones, 13 de enero.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). *Observación General N.º 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 14 de diciembre. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (1999). *Observación General N.º 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2009). *Observación General N.º 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales* (Art. 2, párr. 2 del Pacto), 22 de mayo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2016a). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2016b). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile.
- Consejo presidencial andino de la Comunidad Andina (2002). *Carta Andina para la promoción y protección de los derechos humanos*, Guayaquil, 26 de julio. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/labor/Carta%20Andina.pdf>. Acceso: 3 de octubre de 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es Acceso: 10 de agosto de 2018:
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005, 8 de setiembre). *Sentencia de la Corte IDH (Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana)*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 16 de noviembre). *Sentencia de la Corte IDH (González y otras ("Campo Algodonero") vs. México)*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010, 24 de agosto). *Sentencia de la Corte IDH (Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay)*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014, 19 de mayo). *Sentencia de la Corte IDH (Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala)*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015, 1 de diciembre). *Sentencia de la Corte IDH (Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador)*.
- Corte Superior de Justicia de Lima. Primera Sala Civil (2017). Sentencia de primera instancia correspondiente al Expediente N.º 00011-2017-0-1801-SP-CI-01.

- Corte Superior de Justicia de Lima. Primera sala Civil (2018). Medida cautelar correspondiente al Expediente N.º 00011-2017-0-1801-SP-CI-01.
- Crenshaw, K. (1989) “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”, University of Chicago Legal Forum, 1989(8). Disponible en: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Defensoría del Pueblo (2007). Informe Defensorial. Educación Inclusiva: Educación para todos (N.º 127). Lima.
- Defensoría del Pueblo (2008) Informe Defensorial. Gratuidad en las escuelas públicas. Un compromiso pendiente (N.º 131). Lima.
- Ferrajoli, L. (2001). *Derechos y garantías. La ley de más débil*. 2da. ed. Madrid: Trotta.
- García Pelayo, M. (1994). Las transformaciones del Estado contemporáneo. 8va. reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.
- Häberle, P. (1991) La Garantía constitucional de los derechos fundamentales en Alemania. En A. López Pina (dir.), *La Garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*. Madrid: Civitas - Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.
- Häberle, P. (2002). *Pluralismo y constitución*. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta. Madrid: Tecnos.
- Häberle, P. (2003a). *El Estado constitucional*. 1ª reimpresión. Lima: UNAM - Fondo Editorial de la PUCP.
- Häberle, P. (2003b). *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*. Madrid: Dykinson.
- Hesse, K. (1992) *Escritos de derecho constitucional*, 2.ª ed. Madrid: CEC.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2017). *Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO, 2017*. Disponible en: <http://escale.minedu.gob.pe/ugetendencias2016>. Acceso el 18 de agosto de 2018.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2018a). Perú: *Indicadores de educación por departamento, 2007-2017*. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1529/libro.pdf. Acceso: 10 de agosto de 2018.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2018b) *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017*. Informe Técnico. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_tecnico_pobreza_monetaria_2007-2017.pdf. Acceso el 06 de febrero de 2019.

- Kelsen, H. (1986). *Teoría pura del derecho*. México: UNAM.
- Kweitel, J. y Ceriani, P. (2006). El derecho a la educación. En Abramovich, V., Añon, M. J., y Courtis, C., *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México: Fontanamara.
- Landa Arroyo, C. (2017). *Los derechos fundamentales. Colección lo esencial del Derecho 2*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Langford, M. (2013). *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales: tendencias emergentes en el derecho internacional y comparado*. Bogotá: Siglo del Hombre – Universidad de los Andes.
- Martínez de Pisón, J. (2003). *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Cuadernos “Bartolomé de las Casas”* (N.º 27). Madrid: Dykinson – Universidad Carlos III de Madrid.
- Mena Portocarrero, M. (2018). Tracciones en la representación de las relaciones de género en materiales curriculares. Un análisis de las rutas del aprendizaje. En R. Carrillo, S. y R. Cuenca, *Vidas desiguales. Mujeres, relaciones de género y educación en el Perú* (pp. 89-124). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (EIP).
- Ministerio de Educación - MINEDU (2016). *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Lima. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-de-la-educacion-basica.pdf>. Acceso: 18 de agosto de 2018.
- Ministerio de Justicia - MINJUS (2018). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 - PNDH*. Lima. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/31634-002-2018-jus>. Acceso: 18 de setiembre de 2018.
- Morondo Taramundi, D. (2016). ¿Un nuevo paradigma para la igualdad? La vulnerabilidad entre condición humana y situación de indefensión. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* (CEFD), (34), 205-221.
- Nery da Silva, R. y Garcia Masson, D. (2015). El derecho social a la educación en la política pública de Brasil – El Plan de Desarrollo de la Educación (PDE). En *Barceló i Serramalera y Strapazzon*, C. Luiz (coord.). Barcelona: Atelier.
- Prieto Sanchís, L. (1998). *Ley, principios, derechos*. Cuadernos “Bartolomé de las Casas”. Madrid: Dykinson – Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2015). Folleto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/corporate/sustainable-development-goals-booklet.html> Acceso: 10 de agosto de 2018.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (2017a). Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 Educación 2030.

Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002463/246300S.pdf>
Acceso: 10 de agosto de 2018.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO
– Consejo Nacional de Educación. (2017b) *Revisión de las políticas educativas
2000-2015*. Lima: UNESCO - Sede Lima.
- Rey Martínez, F. (2017). *Igualdad y prohibición de discriminación: de 1978 a 2018*. UNED.
Revista de Derecho Político, septiembre-diciembre, (100), 125-171.
- Rodríguez-Piñero, M. (1986). *Igualdad y no discriminación*. Madrid: Tecnos.
- Ruiz Bravo, P. (1999). *Una aproximación al concepto de género. Sobre género, derecho y
discriminación*. Lima: PUCP - Defensoría del Pueblo.
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. 1.a ed. Bernal: Universidad
Nacional de Quilmes.
- Suárez Llanos, L. (2002). *Teoría feminista, política y derecho*. Madrid: Dykinson.
- Tribunal Constitucional Peruano. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/tc/public/>. Acceso: 10
de agosto de 2018:
- Tribunal Constitucional. (2003a, 4 de julio). Acción de inconstitucionalidad por Colegios de
Notarios de los Distritos Notariales e Lima, Callao y Arequipa [STC 0001/0003-
2003- AI/TC].
- Tribunal Constitucional. (2003b, 11 de noviembre). Acción de inconstitucionalidad por más
de 5,000 ciudadanos [STC 0008-2003-AI/TC].
- Tribunal Constitucional. (2004, 1 de setiembre). *Acción de amparo por J.J.C.C* [STC 0052-
2004-AA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2005a, 10 de enero). *Acción de inconstitucionalidad por Colegio
Profesional de Profesores del Perú* [STC 0034-2004-AI/TC].
- Tribunal Constitucional. (2005b, 18 de febrero). *Acción de amparo por Yeny Zoraida Huaroto
Palomino y otra* [STC 0091-2005-PA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2005c, 3 de marzo). Acción de amparo por Larry Jimmy Ormeño
Cabrera [STC 4232-2004-AA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2005d, 8 de julio). *Acción de amparo por Manuel Anicama Hernández*
[STC 1417-2005-AA-TC].
- Tribunal Constitucional. (2005e, 11 de julio). *Acción de amparo por Ludesminio Loja Mori*
[STC 3330-2004-AA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2005f, 29 de noviembre). *Acción de amparo por Santiago Martín
Rivas* [STC 04587- 2004-AA/TC].

- Tribunal Constitucional. (2005, 6 de diciembre). *Hábeas corpus por Blanca Borja* [STC 6165-2005-HC/TC].
- Tribunal Constitucional. (2006, 13 de marzo). Acción de habeas corpus por Manuel Enrique Umbert Sandoval [STC 9905-2006-PHC/TC].
- Tribunal Constitucional. (2007a, 26 de marzo). *Acción de amparo por Oliver Jersy Iparraguirre Carrasco* [STC 10034-2005-PA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2007b, 17 de octubre). Acción de inconstitucionalidad por Feliciano Contreras Arana [STC 4646-2007-PA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2007c, 13 de noviembre). Acción de inconstitucionalidad por J.L.LR.V. [STC 1391-2007-PA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2008, 19 de setiembre). Acción de inconstitucionalidad por el *Decano Nacional del Colegio de Profesores del Perú (demandante) c. Congreso de la República (demandado). Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional* [STC 00025-2007-PI/TC].
- Tribunal Constitucional. (2009, 30 de noviembre). Acción de inconstitucionalidad por el Comité de Defensa Ecológica del Parque Ramón Castilla [STC 1757-2007-PA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2014, 31 de julio). Acción de amparo por Jane Margarita Cosar Camacho y otros [STC 02437-2013-PA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2015a, 8 de setiembre). Acción de inconstitucionalidad por Blake Daniel Ortiz Ramos [STC 01351-2012-PA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2015b, 9 de diciembre). Acción de inconstitucionalidad por Andrea Celeste Álvarez Villanueva [STC 01423-2013-PA/TC].
- Tribunal Constitucional. (2017, 14 de marzo). Acción de inconstitucionalidad por Marleni Cieza Fernández y otra [STC 00853-2015-PA/TC].
- Villanueva Flores, R. (1999). Análisis del derecho y perspectiva de género. En *Sobre género, derecho y discriminación*. Lima: PUCP - Defensoría del Pueblo.